

УДК 343.45 : 35.083.8

Н. НЕЛЮБИНА, аспірант кафедри нотаріату та державного будівництва
Київського університету туризму, економіки і права

СПІВВІДНОШЕННЯ СЛУЖБОВОЇ ТА ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ З ПОДАТКОВОЮ ТАЄМНИЦЕЮ

Анотація. У статті досліджуються питання пов'язані з співвідношенням службової та державної таємниці з інститутом податкової таємниці, а також із проблемою адекватного уявлення про структуру та класифікацію інформації з обмеженим доступом.

Співвідношення податкової та службової таємниці податкових органів

У ході здійснення покладених законом задач по контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю нарахування, повнотою і своєчасністю сплати податків і зборів, податковим органам (їх посадовим особам) стають відомими різні види таємниць, правовий захист яких спеціально регламентований в різних галузях законодавства. В зв'язку з цим науковий і практичний інтерес становить розгляд питання про співвідношення податкової таємниці з іншими видами таємниць. А саме слід розглянути співвідношення податкової таємниці з службовою та державною таємницею.

Перш за все, для порівняння податкової і службової таємниці податкових органів необхідно визначити правову природу інституту службової таємниці. Звернемося до аналізу змісту поняття “службова таємниця”.

Службова таємниця – узагальнена назва відомостей, розголошення яких забороняється чинним законодавством або зумовлюється службовою необхідністю, які стали відомими і якими користуються в процесі та при виконанні своїх службових обов'язків посадові особи. Службова таємниця є конфіденційною інформацією, різновидом професійної таємниці, що містить відомості з обмеженим доступом. Збереження службової таємниці є обов'язком державних службовців (ст. 10 Закону України “Про державну службу”) [1].

Слід зазначити, що службова таємниця характеризує відносини між організацією та її працівником, дані відносини виникають з приводу інформації, яка була отримана в службовому порядку (тобто у зв'язку з виконанням працівником своїх службових обов'язків) та відноситься до діяльності організації і її результатів.

У науковій літературі існують різні думки щодо змісту службової таємниці, її об'єкту і суб'єктів. Наприклад Г. Отнюкова розглядає службову таємницю як цивільно-правовий інститут і наводить точку зору, згідно якої – “службова таємниця, стосується, перш за все, громадян, відносно яких працівники відповідних установ і організацій зобов'язані зберігати таємницю усиновлення, характер захворювання та інші відомості, що становлять особисту і сімейну таємницю, таємницю листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних та інших повідомлень”. На думку Р. Отнюкової, критерієм розмежування комерційної і службової таємниці виступає обігоспроможність інформації, як об'єкту цивільних прав. Так, відомості, що відносяться до службової інформації, не є звичайно предметом самостійних операцій, проте їх розголошення може заподіяти майнову шкоду організації і її діловій репутації. Разом з тим об'єкти, які відносяться до комерційної таємниці, можуть бути предметом різних договорів: інвестиційного, про передачу науково-технічної продукції, купівлі-продажу і ін. [2].

У той же час, як видно з приведеного аргументування, зміст службової таємниці складають відомості про громадян. Проте в цьому випадку взагалі не можна говорити про яку-небудь обігоспроможність цієї інформації, навіть про обмежену, оскільки особи, що одержали відомості про громадян при виконанні службових обов'язків або у зв'язку із здійсненням професійної діяльності, є лише власниками цих відомостей а, отже, не можуть розпоряджатися ними на свій розсуд. Службова таємниця може бути однією з умов комерційної таємниці, оскільки працівники організації, яка володіє комерційною таємницею, повинні не розголошувати ці відомості, відповідно, повинні дотримуватись службової таємниці. Орган чи посадова особа, які віднесли певні відомості до комерційної таємниці, встановлюють обов'язок своїх працівників не розголошувати ці відомості – але вже в якості службової таємниці. У цьому випадку, одні й ті ж відомості будуть для працівників службовою таємницею, а для третіх осіб – комерційною. З іншого боку, для службової таємниці не є обов'язковою наявність такої риси, як комерційна цінність[3].

Службову таємницю складає несекретна інформація, що стосується діяльності державних органів, обмеження на розголошення якої диктується службовою необхідністю. Склад інформації, доступ громадян до якої обмежується на користь забезпечення функцій державного органу і яка відноситься до службової таємниці, визначає керівник державного органу. Слід зазначити точку зору А.А. Фатянова, згідно якої службова таємниця може розглядатися у двох аспектах, а саме як інститут цивільного права, і як інститут адміністративного права [4]. При цьому, критерієм для розмежування виступає вид, виникаючого з приводу службової таємниці, правовідносини. Аналіз співвідношення службової і податкової таємниць показує, що спільним між ними є те, що інформація, яка їх становить визначається законом інформацією з обмеженим доступом. Проте якщо доступ до податкової таємниці обмежується законом в цілях захисту прав платників податків, зобов'язаних згідно Закону надавати податковим органам про себе відомості, то визнання інформації службовою таємницею не пов'язано із захистом отриманих відомостей про платників податків, а продиктовано службовою необхідністю для ефективного виконання податковими органами своїх законних задач і функцій. Службова і податкова таємниці розрізняються також за об'єктом, суб'єктом і видами відповідальності. Об'єктом податкової таємниці можуть бути будь-які відомості про платника податків, які отримані податковим органом (посадовими особами) при здійсненні своїх законних завдань і функцій по контролю за правильністю начислення і повнотою сплати податків і зборів. Слід відзначити, що об'єкт службової таємниці податкових органів складають відомості, що пов'язані з організацією і здійсненням оперативної діяльності податкових органів в цілях виконання покладених на них законом задач. Зміст і перелік інформації, віднесеної до службової таємниці, визначає керівник податкового органу. Наприклад, до службової таємниці податкових органів можна віднести як відомості про їх посадових осіб – персональні дані, адреси, посади тощо, так і нормативно-правові документи податкових органів з обмеженим доступом (наприклад, методика, форми, способи проведення податкових перевірок, планові контрольні заходи і ін., документів, що мають статус “для службового користування”). Податкові органи виступають лише власником інформації, яка становить податкову таємницю. Уповноваженою особою в правовідносинах з приводу службової таємниці виступає, як правило, сам податковий орган, а документальна інформація, яка становить службову таємницю, є його власністю.

Розмежування податкової і службової таємниці залежно від уповноваженої особи має важливе юридичне значення, зокрема, для визначення правомочності розпорядження такою інформацією. Через те що податкові органи є власниками інформації, що ста-

новить податкову таємницю, її розголошення допускається тільки з відома платника (податкового агента, платника зборів) податків або на підставі закону. Проте як власники документальної інформації, що є їх службовою таємницею, податкові органи мають право на власний розсуд нею розпоряджатися, зокрема встановлювати випадки її розголошення. Нарешті, податкова і службова таємниця розрізняються за видами і підставами відповідальності податкових органів (посадовців) за їх порушення.

Співвідношення податкової та державної таємниці податкових органів

Державна таємниця являє собою вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом України “Про державну таємницю”, державною таємницею і підлягають охороні державою [5]. При проведенні порівняння податкової і державної таємниці, слід, перш за все, відзначити, що загальним для цих різновидів таємниці, є те, що податкові органи є тільки власниками отриманої інформації а, отже, не можуть розпоряджатися нею на свій розсуд [6].

Разом з тим, податкова і державна таємниця розрізняються за змістом інформації, яка її становить. Якщо податкову таємницю складають отримані податковим органом в процесі здійснення своїх повноважень відомості про конкретного платника податків, то державну таємницю згідно Закону України “Про державну таємницю” складає інформація у сферах: оборони; економіки, науки і техніки; зовнішніх відносин; державної безпеки та охорони правопорядку.

В свою чергу, не відноситься до державної таємниці наступна інформація: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; інша інформація, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена [7].

Разом з тим, відомості, що становлять державну таємницю, одночасно можуть становити і податкову таємницю (наприклад, отримані податковим органом відомості про підприємства оборонної промисловості, які віднесені до державної таємниці).

Податкова і державна таємниця розрізняються за сферою дії. Податкова таємниця діє на всій території України, тоді як державна таємниця обов'язкова для осіб, що мають допуск до державної таємниці як на території України, так і за її межами. Податкова і державна таємниця розрізняються за терміном дії. Відповідно до законодавства термін засекречення відомостей, що становлять державну таємницю, не повинен перевищувати:

- для інформації із ступенем секретності “особливої важливості” – 30 років;
- для інформації “цілком таємно” – 10 років;
- для інформації “таємно” – 5 років.

У виняткових випадках цей термін може бути подовжений. Що ж до відомостей, які становлять податкову таємницю, то обов'язок податкових органів (посадових осіб) дотримуватись таких відомостей необмежений у часі. З цього можна зробити висновок, що у разі розголошення відомостей, які віднесені до державної таємниці і одночасно становлять податкову таємницю, наприклад внаслідок зміни об'єктивних обставин, в резуль-

таті якої подальший захист цих відомостей є недоцільним, то дані відомості не перестають бути податковою таємницею.

Згідно Закону України “Про інформацію” інформація поділяється на відкриту інформацію (ст. 29) та інформацію з обмеженим доступом (ст. 30). Остання поділяється на таємну, яка, в свою чергу, складається з державної таємниці та іншої таємної інформації, та конфіденційну інформацію [8].

Якщо державна таємниця на сьогоднішній день дістала ефективного правового захисту, то цього, на жаль, не можна констатувати щодо іншої інформації з обмеженим доступом (а саме податкова таємниця). “Інша таємна інформація”, яка становить систему видів таємної інформації, що не становить державної таємниці, не має навіть чітко закріпленої в законодавстві структури (однак потребує вичерпної визначеності, оскільки її існування фактично є обмеженням права на інформацію), хоча ця структура й може бути визначена виходячи зі змісту правових норм, присвячених окремим видам такої інформації, які містяться в законах, що контекстно не належать до інформаційного законодавства. Не кращою є ситуація і з правовим регулюванням обігу конфіденційної інформації. Ст. 30 Закону України “Про інформацію” фактично не розмежовує конфіденційну та таємну інформацію, що негативно відбивається й на інших нормах чинного інформаційного законодавства [9].

Наслідком такої невизначеності є відсутність у суб’єктів правотворення та правозастосування адекватного уявлення про структуру інформації з обмеженим доступом, отождолення конфіденційної інформації та таємної інформації, що не становить державної таємниці, “аморфний стан” нових видів таємної інформації, що з’являються поза нормами інформаційного законодавства (наприклад, професійна таємниця або відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист). Все це негативно відбивається на якості створюваних підзаконних нормативно-правових актів, зокрема з питань захисту інформації, бо інформація не може бути належним чином захищена без визначення ступеню безпеки, якого вона потребує, та його аргументації тими чи іншими властивостями інформації. Досі відсутня також єдина термінологічна база інформаційного законодавства, неврегульовані суперечності між нормами його окремих актів.

Використана література

1. Закон України “Про державну службу” // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 52.
2. Г.Отнюкова. Комерческая тайна // Закон. – 1998. – № 2. – С. 56.
3. Котляр Д. Правова природа та підходи до регулювання комерційної таємниці // Часопис Парламенту. – № 3/2004.
4. А.А. Фатьянов. Проблемы формирования института служебной тайны в отечественном праве // Государство и право. – 1999. – № 4. – С. 14-22.
5. Закон України “Про державну таємницю” // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 49.
6. Костенко М. Налоговая тайна: Научно-практическое пособие. – М.: Издательство БЕК, 2003.
7. Закон України “Про державну таємницю” // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 49.
8. Закон України “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 48.
9. Д.М. Прокоф’єва. Дослідження змісту категорій інформації з обмеженим доступом відповідно до чинного законодавства України. – К., 1999.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~